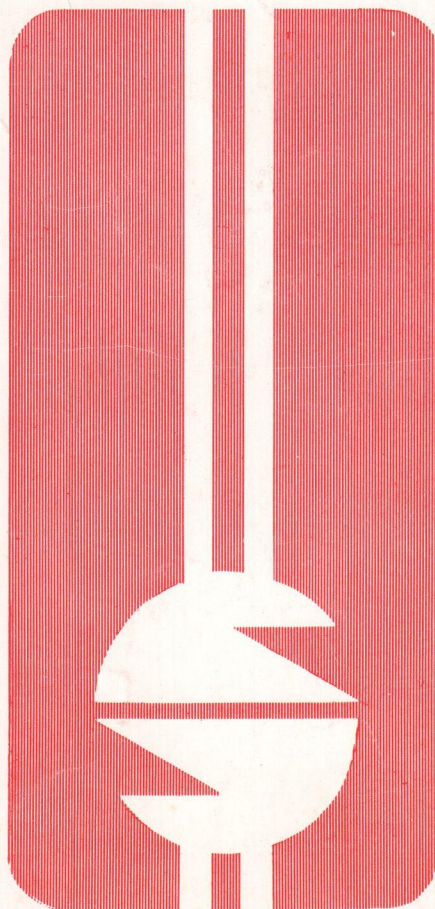


Faculdade
de Ciências Econômicas
UFRGS

análise econômica

nesta edição:

- “TEORIA GERAL” DE
KEYNES
Nuno Renan L. de F. Pinto
- PROBABILIDADE E
INCERTEZA EM KEYNES
Carlos Augusto Crusius
- KEYNES E SCHUMPETER:
UM COTEJO
Eugênio Miguel Cánepa
- ESTADO E TEORIA
ECONÔMICA
Gentil Corazza
- KEYNES, O INVESTIDOR
David C. Garlow
- FRIEDMAN E A “TEORIA
GERAL”
Hélio Henkin



ano 1

nº 2

DIRETOR DA FACULDADE DE CIENCIAS ECONOMICAS:

Prof. Antônio Carlos Santos Rosa

VICE-DIRETOR: Prof. Nelson Rokembach

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS:

Prof. Renato Batista Masina

CONSELHO EDITORIAL: Prof. Pedro Cezar Dutra Fonseca (Presidente)

Prof. Achyles Barcelos da Costa

Prof. Carlos Augusto Crusius

Prof. Claudio Francisco Accurso

Prof. Edgar Augusto Lanzer

Prof. Ernani Hickmann

Prof. Nali de Jesus de Souza

Prof. Nuno Renan L. de Figueiredo Pinto

Prof^a Otilia Beatriz Kroeff Carrion

Prof. Roberto Camps Moraes

Prof^a Yeda Rorato Crusius

ANÁLISE ECONÔMICA é uma publicação semestral da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, visando divulgar estudos e pesquisas de seu corpo docente e discente na área de Economia. Aceitam-se, entretanto, artigos e resenhas bibliográficas de economistas e técnicos não vinculados à Instituição. As matérias assinadas são de responsabilidade exclusiva dos autores. É permitida a reprodução parcial para fins didáticos.

Toda a correspondência, material para publicação, assinaturas e permutas devem ser dirigidas a:

Prof. PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA

Revista Análise Econômica

Avenida João Pessoa, 52 – 3º andar

90.000 – Porto Alegre (RS) – Brasil

ESTADO E TEORIA ECONÔMICA: O CASO DE KEYNES *

Gentil Corazza * *

O pensamento de Keynes reflete um momento de profunda crise do sistema capitalista. A teoria econômica de Keynes é basicamente uma teoria monetária da produção capitalista, que incorpora a ação estatal como mecanismo de estabilização de uma economia essencialmente instável, tendente ao desemprego e a crises cíclicas. A crise que atravessava o capitalismo em seu tempo representava, para Keynes, o fim de uma visão harmônica e auto-regulável de um sistema que tendia espontânea e automaticamente para o equilíbrio de pleno emprego. Para Keynes, o capitalismo de seu tempo, ao contrário da visão individualista dos economistas que o precederam, era um mecanismo complexo e instável de acumulação de capital que, entregue a si mesmo, seria vítima de suas próprias crises. O Estado assume, então uma importância vital e sua ação é preconizada por Keynes em dois sentidos: o controle monetário e a "socialização dos investimentos".

O controle monetário assume sua importância como medida de estabilidade da própria organização social capitalista e de manutenção do fluxo dos investimentos. A taxa monetária dos juros, que expressa o grau de inquietude e incerteza em relação ao futuro, pode representar um obstáculo à realização dos investimentos. Por isso, Keynes preconiza uma ação estatal no sentido de seu controle. No entanto, o próprio Keynes reconhece a inefi-

* Este artigo é uma versão provisória da parte de um trabalho maior em elaboração — "Estado e Teoria Econômica" — a ser apresentado como Dissertação de Mestrado junto ao Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas — IEPE, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

** Aluno do curso de Pós-Graduação em Economia do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

cácia dessa política estatal em períodos de crise, onde a decepção das expectativas de lucro provoca uma retração dos investimentos. A incapacidade do Estado em influenciar os investimentos privados leva Keynes a defender uma "socialização algo ampla dos investimentos" por parte do Estado. Os investimentos estatais como forma de manter o emprego, contudo, não se encontram suficientemente articulados, na teoria de Keynes, com a dinâmica cíclica da acumulação capitalista. Por isso não possuem a capacidade de estabilizar o ciclo econômico, mas apenas de alterar-lhe os contornos. E isto evidencia muito bem os limites do Estado keynesiano.

2. Importância e Limites da Política Monetária

Para Keynes, o controle estatal sobre a moeda é de importância vital para a sobrevivência do Sistema Capitalista, porque a instabilidade monetária, além de comprometer a continuidade do processo produtivo, representa uma ameaça à própria organização social capitalista. Por isso combate a política de "laissez-faire" em relação à moeda e advoga um controle estatal sobre a mesma. Por outro lado, reconhece a relativa incapacidade do Estado em influir sobre os investimentos, através de meros expedientes monetários de controle de juros.

No seu livro "As Conseqüências Econômicas da Paz" Keynes, ao comentar a situação financeira da Europa, diz porque é importante a estabilidade monetária para a organização capitalista:

"Atribui-se a Lênin a declaração de que a melhor maneira de destruir o sistema capitalista é a de corromper a moeda. (. . .) Lênin certamente tinha razão. Não existe um meio mais sutil, mais certo de subverter a base da sociedade do que a desmoralização da moeda."¹ Isso se deve ao fato de que, se "o valor da moeda flutua violentamente de um mês para outro, todas as relações permanentes entre devedores e credores — que constituem o fundamento básico do capitalismo — tornam-se tão desorganizadas, que chegam a perder seu sentido. Ao mesmo tempo, o processo de obtenção de riqueza degenera num jogo e numa loteria."²

Se a alteração no valor da moeda atingisse a todos na mesma proporção não haveria conseqüências maiores; mas, na realidade, essa alteração incide desigualmente na sociedade e, por isso, traz amplíssimas conseqüên-

¹ KEYNES, J.M. — As Conseqüências Econômicas da Paz — in SZMRECSÁNYI, T. (org.) Keynes. S. Paulo, Ática 1978 p. 59

² Idem p. 59

cias sociais. “Assim — conclui Keynes — uma alteração nos preços e nas remunerações, medida em dinheiro, geralmente afeta de maneira desigual as diferentes classes, transferindo riqueza de uma para a outra, proporcionando abundância para uns e dificuldades para outros e redistribuindo os favores da Fortuna, de forma a frustrar projetos e decepcionar expectativas”.³

A desvalorização da moeda constitui, num primeiro momento, um incentivo para novos investimentos pela expectativa de lucros que gera, mas sua persistência, a partir de certo nível, tem um efeito contrário. Além disso, na medida em que pode propiciar lucros altos e fáceis, gera incerteza no processo de produção e levanta descrédito da sociedade em relação aos empresários, que passam a ser vistos como aproveitadores. Neste sentido Keynes afirma: “Mas, se a desvalorização da moeda constitui uma fonte de lucro para o empresário, ela é também um motivo de opróbrio. (...) O empresário, esteio da sociedade e construtor do futuro, a cujas atividades e recompensas se atribua uma caução quase religiosa (...), passa agora a sentir-se alvo de olhares desconfiados e a sentir-se suspeito e atacado (...). Nenhum homem inteligente aceitará continuar pobre se acreditar que os que lhe são superiores ganharam seus bens através de um jogo feliz. Transformar o empresário num aproveitador equivalente e desferir um golpe no capitalismo, pois isso destrói o equilíbrio psicológico que permite a permanência de recompensas desiguais. A doutrina econômica dos lucros normais, vagamente percebida por todos, é uma condição necessária para a justificação do capitalismo. O empresário só é suportável na medida em que seus lucros possam ser considerados ao que, aproximadamente em certo sentido, suas atividades tiveram contribuído para a sociedade.”⁴

Se a alteração no valor da moeda pode destruir as bases sociais de sustentação do capitalismo na medida em que atinge a “imagem” do empresário, por outro, ela afeta o processo produtivo, provocando a interrupção dos investimentos e o conseqüente desemprego. A produção capitalista é marcada por um caráter essencialmente especulativo, no sentido de que as expectativas dos empresários constituem o elemento determinante dos novos investimentos. A instabilidade monetária age sobre elas, tanto no sentido do seu surgimento, quanto no da magnitude de suas oscilações. Desse modo, afirma Keynes, “se, por quaisquer razões, certas ou erradas, o empresariado espera que os preços caiam, o processo produtivo tende a ser inibido; se ele espera que os preços subam, o processo tende a ser excessivamente estimu-

³ KEYNES, J.M. — Consequências das Alterações do Valor da Moeda Para a Sociedade — in SZMRECSÁNYI (org.) op. cit. p. 87

⁴ Idem p. 96-97

lado. (...) O fato de que a expectativa de alterações no nível geral de preços influi nos processos de produção está profundamente enraizado nas peculiaridades da organização econômica em nossa sociedade.”⁵

Na medida em que o empresário obtém lucros extraordinários através da especulação, ele destrói sua base de aceitação social. Contudo, numa economia monetária — e portanto instável — em que a moeda é o anel que liga toda a corrente da produção, este mesmo empresário precisa se manter sempre numa posição especulativa se não quiser interromper a produção, pelo simples fato de realizar seus gastos em moeda e esperar receber seus lucros também sob a forma monetária: “Durante o longo processo de produção, o empresariado está sujeito a despesas em termos de dinheiro — pagamentos de salários e outros gastos da produção — na expectativa de recuperar tais dispêndios através da posterior troca do produto por dinheiro. Isto quer dizer que o empresariado como um todo precisa sempre estar numa posição de ganhar com a alta dos preços e perder com a baixa. Quer o aprecie, quer não, a técnica de produção num regime de contratos financeiros força o empresariado a sempre se manter numa forte posição especulativa; e se ele hesitar em manter essa posição, o processo produtivo deve ser desacelerado.”⁶

Depois de analisar a grande estabilidade do valor da moeda durante quase todo o século XIX e a grande acumulação de capital que a acompanhou, Keynes se pergunta: “Que moral podemos extrair de tudo isto para nossos atuais objetivos.”? Sua resposta é contrária a uma política de “laissez-faire” em relação ao valor da moeda: “Acho, principalmente, que não é seguro ou justo combinar a organização social desenvolvida durante o século XIX (e ainda conservada) com uma política de “laissez-faire” em relação ao valor da moeda. Não é verdade que nossa organização anterior tenha funcionado bem. Se pretendermos continuar a transformar as poupanças voluntárias da comunidade em “investimentos” devemos tornar um objetivo fundamental da política estatal a preservação da estabilidade do valor-padrão através do qual elas se expressam”.⁷

Uma das maneiras de curar essa doença mortal da organização individual-privada da produção capitalista, no entender de Keynes, é impedir a própria existência de uma expectativa confiante de que os preços vão cair ou subir. E caso a expectativa ocorrer, procurar impedir também o sério risco de tal movimento ser grande, pois se a alteração for moderada, embora haja uma redistribuição da riqueza, não haverá um corte brusco e acentuado

⁵ Idem p. 100-101

⁶ Idem 102-103

⁷ Idem p. 94

na produção. No entanto, diz Keynes, impedir o surgimento de expectativas é uma tentativa inútil: "Em vão se tentaria obter este resultado, eliminando todas as influências possíveis para uma alteração inicial (. . .). Ao contrário, a solução estaria no controle do padrão de valor, de modo que, sempre que ocorrer alguma coisa que, deixada ao acaso, crie uma expectativa de alteração no nível geral de preços, a autoridade controladora possa tomar medidas para neutralizar essa expectativa, pondo em ação algum fator de tendência contrária. Ainda que essa política não tenha um êxito total, seja para neutralizar expectativas ou para evitar movimentos reais, seria um progresso em relação a uma política de nada fazer, enquanto um padrão de valor, guiado por causas acidentais e deliberadamente afastado de qualquer controle central, provoca expectativas que paralizam ou embriagam a orientação da produção".⁸

E, conclui Keynes, a sobrevivência do capitalismo individualista está na dependência de um padrão estável de medida. A ação estatal aqui é vital. "O capitalismo individualista de nossos dias, precisamente porque confia a poupança ao investidor individual, pressupõe um padrão estável de medida e não pode ser eficiente — talvez nem possa sobreviver sem ele."⁹

Embora seja vital para a estabilidade dos investimentos e do emprego e para a própria sobrevivência do capitalismo, a adoção de uma política de controle monetário não significa nenhuma garantia de controle efetivo do sistema econômico. Uma tal política, diz Keynes, embora não assegure um êxito total para "neutralizar expectativas" ou para "evitar movimentos reais" seria um progresso em relação a uma política de nada fazer.

Aqui se coloca uma pergunta importante: como a especulação em torno do valor da moeda influi no processo produtivo e de que meios dispõe o Estado para impedir que a especulação financeira interfira na produção? O elemento através do qual a especulação financeira pode interromper a produção e gerar desemprego é a taxa de juros do dinheiro. A taxa de juros do dinheiro pode interferir na produção, na medida em que se relaciona com a eficiência marginal do capital. Os investimentos se realizam sempre que a eficiência marginal do capital for superior à taxa monetária dos juros. A política monetária, na medida em que pode agir sobre a taxa de juros, confere ao Estado um papel econômico importante.

Ao contrário dos economistas clássicos, para quem a taxa de juros era o preço pelo não consumo e como tal estabelecia o equilíbrio espontâneo e automático entre poupança e investimento, para Keynes a taxa de juros é o

⁸ Idem p. 104

⁹ Idem p. 105

preço pago pelo não entesouramento e como tal estabelece o equilíbrio entre a preferência para liquidez (procura de moeda) e a quantidade de moeda (oferta monetária). A preferência pela liquidez só existe porque a moeda, além de padrão de medida, é reserva de valor. A teoria dos juros de Keynes confere ao Estado um papel econômico importante na medida em que lhe abre a possibilidade de interferir no sistema econômico através da moeda, o que não era possível pela teoria clássica do dinheiro e dos juros. Na montagem de sua teoria, Keynes procura selecionar variáveis que possibilitem a ação estatal: "Nossa tarefa final poderia consistir em selecionar as variáveis que a autoridade central pode controlar ou dirigir deliberadamente. . ."¹⁰

A variável monetária, através da qual o Estado interfere no fluxo dos investimentos e no nível de emprego, é a quantidade de moeda. É através da quantidade de moeda e do mercado de títulos que o Estado pode agir sobre a taxa de juros e através desta sobre a produção. No entanto, Keynes deixa claro que a autoridade monetária não domina todos os fatores que influenciam a taxa de juros. A quantidade de moeda é apenas um deles. Poder-se-ia resumir a posição de Keynes a respeito da possibilidade e do poder do Estado de influir monetariamente sobre a produção através de aproximações sucessivas.

Em primeiro lugar, pode-se considerar o caso em que a autoridade monetária, através de um aumento da quantidade de moeda, faça baixar a taxa de juros e, como resultado da queda da taxa de juros, haja um aumento dos investimentos, do emprego e da renda. Esta é uma situação possível de ocorrer. Para que ela ocorra são necessárias três condições: primeiro, para que a taxa de juros baixe em consequência da expansão monetária é preciso que a preferência pela liquidez não aumente mais que o aumento da quantidade de moeda; depois, para que o investimento aumente em consequência da queda da taxa de juros é necessário que a eficiência marginal do capital não baixe mais que a taxa de juros; finalmente, um aumento do investimento não acarretará um aumento do emprego se a propensão a consumir estiver em declínio.

Em segundo lugar, há que considerar a circunstância em que um aumento da quantidade de moeda não consiga influenciar a taxa de juros. Naturalmente, isto não ocorrerá, se a preferência pela liquidez aumentar mais que o acréscimo da quantidade de moeda. "Via de regra, podemos admitir que a curva de preferência pela liquidez que relaciona a quantidade de moeda à taxa de juros é dada por uma curva regular, a qual mostra que essa taxa vai decrescendo à medida que a quantidade de moeda aumenta. (. . .) No

¹⁰ KEYNES, J.M. Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. S. Paulo. Atlas, 1982, p. 192

entanto, podem ocorrer determinadas circunstâncias em que mesmo um acréscimo considerável da quantidade de moeda exercerá uma influência comparativamente pequena sobre a taxa de juros. Esse grande acréscimo pode ocasionar tal incerteza quanto ao futuro que a preferência pela liquidez decorrente do motivo precaução pode ser fortalecida"¹¹. Além disso, pode haver uma opinião tão unânime sobre o futuro da taxa de juros que uma leve variação nesta determine um aumento na busca de liquidez, pois "a estabilidade do sistema e sua sensibilidade diante das variações na quantidade de moeda" dependem fundamentalmente da diversidade de opiniões sobre o que é incerto. "O melhor seria que conhecêssemos o futuro. Mas não sendo este o caso, se tivermos que controlar a atividade do sistema econômico através da variação da quantidade de moeda, é importante que haja divergências de opiniões"¹².

Finalmente, haveria o caso em que um aumento da quantidade de moeda produziria uma queda da taxa de juros, mas o investimento não se expandiria em função dessa queda da taxa de juros. Aqui surge uma crise de demanda. Isto é possível se a queda dos juros não chegar ao nível em que se encontra a eficiência marginal do capital ou se esta cair ainda mais que os juros. O investimento, na realidade, não depende só da taxa de juros, mas principalmente da eficiência marginal do capital. A taxa de juros serve como parâmetro da eficiência marginal do capital. Sempre que esta for igual ou maior que aquela, poderá haver novos investimentos.

Keynes acentua que a influência da taxa de juros sobre os investimentos depende de circunstâncias normais. Quando estas estão presentes, a taxa de juros exerce grande influência, embora não decisiva, sobre o fluxo dos investimentos. Contudo, diz Keynes, na fase depressiva do ciclo, uma política meramente monetária para reanimar os investimentos pode ser completamente ineficaz. Na depressão, a política estatal só terá êxito se conseguir exercer influência sobre a eficiência marginal do capital, pois, uma política meramente monetária no sentido de fazer baixar a taxa de juros, embora seja uma condição, não é suficiente para reanimar os investimentos, porque o colapso da eficiência marginal do capital pode ser tão completo, que nenhuma redução da taxa de juros possa reanimá-la. É neste sentido que Keynes conclui:

"Da minha parte, sou, presentemente, algo cético quanto ao êxito de uma política meramente monetária orientada no sentido de exercer influência sobre a taxa de juros. (...) Se a redução da taxa de juros consti-

¹¹ Idem p. 140-141

¹² Idem p. 141

tuisse por si mesma um remédio efetivo, a recuperação poderia ser conseguida num lapso de tempo relativamente curto e por meios mais ou menos diretamente sob o controle da autoridade monetária”¹³. Assim, “se nos vemos tentados a considerar a moeda como a bebida que estimula a atividade do sistema, não nos esqueçamos que podem surgir muitos percalços entre a taça e os lábios.”¹⁴

Numa economia monetária, como Keynes entende ser a economia capitalista, o Estado, que detém o monopólio da emissão de moeda, possui um poder teórico enorme sobre a economia, na medida que domina um dos fatores que determinam a taxa de juros e na medida em que a taxa de juros é um dos elementos determinantes do fluxo dos investimentos. No entanto, como se viu, o poder estatal neste campo é também extremamente limitado, porque o simples controle monetário pode ser impotente para controlar as expectativas. E estas, numa economia monetária, onde reina instabilidade e incerteza, são um dos elementos decisivos, fora de alcance do controle do Estado, tanto na determinação da taxa de juros (através da preferência pela liquidez) como na determinação dos investimentos (através da eficiência marginal do capital).

3. “Socialização do Investimento”

Se, por um lado, se viu que Keynes atribui ao Estado um papel econômico importante ao evidenciar a necessidade de um controle monetário para evitar que as alterações no valor do dinheiro não corroam as bases do capitalismo nem interfiram no processo produtivo, por outro, também se viu o quanto é limitado o poder da política monetária do Estado, na medida em que não consegue manter a taxa de juros num nível compatível com o pleno emprego. Esta relativa incapacidade do Estado em controlar a taxa de juros e influir sobre a eficiência marginal do capital está ligada ao reduzido poder estatal em exercer algum tipo de influência sobre as expectativas.

Na medida em que o Estado não consegue manter o investimento privado num nível que assegure o pleno emprego não lhe resta outro caminho para atingir este objetivo senão o de realizar investimentos públicos. A demanda efetiva é composta por dois fatores: o consumo e o investimento. Mas, considerando que a propensão a consumir é normalmente bastante estável em relação à renda, o nível da produção e emprego dependerá funda-

¹³ Idem pp. 135 e 245

¹⁴ Idem p. 141

mentalmente do montante do investimento corrente. À medida que a renda agregada aumenta ou à medida que aumentar a acumulação de capital, a diferença entre renda e consumo aumenta ainda mais, o que exige um volume sempre maior de investimento corrente para suprir essa diferença. A realização do investimento corrente, por sua vez, despende da expectativa de lucro, ou seja, da eficiência marginal do capital. Com o aumento da acumulação, a eficiência marginal do capital tende a cair e se torna extremamente instável. É muito improvável que o investimento privado se efetue num montante que assegure o pleno emprego.

“Portanto — diz Keynes — em condições de “laissez-faire”, talvez seja impossível evitar grandes flutuações no emprego sem uma profunda mudança na psicologia do mercado de investimentos, mudança essa que não há razão para esperar que ocorra. Em conclusão, acho que não se pode, com segurança, abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimento.”¹⁵

O instrumento monetário parece ser o mais importante de que dispõe o Estado keynesiano para exercer alguma influência sobre o fluxo dos investimentos privados e diante das limitações que o mesmo apresenta, como se viu anteriormente, Keynes diz esperar ver o próprio Estado “assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos. (. . .) Eu entendo, portanto, — diz ele — que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um Socialismo de Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete. Ademais, as medidas necessárias de socialização podem ser introduzidas gradualmente sem afastar as tradições generalizadas da sociedade”.¹⁶

A razão primeira da intervenção do Estado na “organização direta” ou “socialização dos investimentos” está na incerteza, na falta de garantias ou mesmo na incapacidade de os investimentos privados se manterem num nível elevado, sem grandes oscilações, de tal maneira a assegurarem um nível de pleno emprego. Como se viu, o investimento privado está ligado às

¹⁵ Idem p. 247-48

¹⁶ Idem p. 135 e 288

expectativas de lucro futuro e estas são profundamente instáveis e incertas no sentido de que não há base segura de cálculo para a sua previsão. O investimento privado flutua e com ele o emprego. A razão última, porém, dessa intervenção estatal direta no campo dos investimentos reside na ineficácia dos outros meios ao seu alcance para garantir o pleno emprego. Keynes não descarta a utilização de "ajustes e fórmulas de toda a espécie". No entanto, conclui que a socialização do investimento é o único meio de assegurar uma situação próxima do pleno emprego. Isto implica, até certo ponto, um poder bastante limitado do Estado keynesiano sobre a economia. A "socialização do investimento" garante um nível elevado de emprego, mas não é garantia de estabilização do investimento privado. Por outro lado, os investimentos estatais tendem a aumentar à medida que aumenta a acumulação de capital, por duas razões: primeiro, porque, de acordo com a teoria de Keynes, à medida que aumenta a renda, aumenta ainda mais a diferença entre a própria renda e o consumo, sendo necessário um montante cada vez mais de investimentos para preencher esta diferença e, em segundo lugar, porque, à medida que aumenta a acumulação a eficiência marginal do capital tende a cair, tornando o investimento privado sempre mais sujeito à incerteza e à instabilidade. Como o Estado conta com um reduzido poder de controle sobre as expectativas, a tendência é que aumentem os investimentos sob seu controle direto.

Keynes fala em "uma socialização algo ampla dos investimentos". Em outra passagem ele prevê que "os controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego exigirão, naturalmente, uma considerável extensão das funções tradicionais do governo."¹⁷ Neste ponto, caberia colocar a questão a respeito da tendência e do limite da ampliação do investimento estatal numa perspectiva de longo prazo. Se examinada no âmbito da teoria keynesiana da dinâmica cíclica da acumulação capitalista, parece inevitável que a longo prazo a perspectiva seja de se ampliarem sempre mais os investimentos estatais. Isto porque, para Keynes, "a socialização do investimento" representa o único meio de que dispõe o Estado para assegurar o pleno emprego, diante da instabilidade e insuficiência do investimento privado. Contudo, não implica isto uma negação do investimento privado, mas a maneira de o Estado cooperar com a iniciativa privada. Não se trata de nenhum socialismo estatal, pois não atinge, nem deve atingir, os meios de produção. Contudo, permanece a pergunta sobre o limite da "socialização do investimento". Se a perspectiva é de aumentar continuamente, à medida que aumenta a acumulação, poder-se-ia prever que, a longo prazo, os investimentos

¹⁷ Idem p. 289

estatais possam representar a maior parte dos investimentos? Por um lado, esta perspectiva é real, em Keynes, na medida em que o mesmo prevê que, com o aumento da acumulação, tende a aumentar a diferença entre renda e consumo, sendo necessário aumentar mais os investimentos e estes se tornam sempre mais instáveis, pois sua eficiência tende a cair. Por outro lado, contudo, há um limite para a expansão do Estado: os bens de produção. Ou seja, os investimentos do Estado não poderiam invadir o setor produtivo da economia.

No entanto, uma resposta mais coerente para esta questão seria encontrada no âmbito da própria visão cíclica da economia. A “socialização do investimento” acompanharia o movimento cíclico da economia. Ela se ampliaria nos momentos de crise em contraposição à queda dos investimentos privados, e se desaceleraria com a retomada destes últimos. Embora pareça que em nenhum momento tenha Keynes afirmado que a intervenção do Estado poderia controlar o ciclo da economia capitalista, — e aqui aparece um limite evidente do poder do Estado keynesiano — o que estaria ao alcance do Estado seria o poder de prolongar por algum tempo o período de expansão cíclica, tornando mais suave a queda dos investimentos e evitando que a crise se aprofunde demasiadamente. Mesmo no nível mais agudo da crise, a manutenção dos investimentos estatais conferiria-lhe o poder, não de eliminar o ciclo, mas de alterar seus contornos e de evitar, assim, que o desempenho assuma proporções tão elevadas que ameacem a sobrevivência do próprio capitalista.

3.1. A Natureza do Investimento Estatal

Importa saber como a “socialização do investimento”, defendida por Keynes, se enquadra em sua visão da dinâmica cíclica da acumulação capitalista. Keynes oferece uma teoria da dinâmica de acumulação capitalista, que por sua própria natureza, é uma dinâmica cíclica. Esta dinâmica expressa a necessidade que o sistema tem de acumular continuamente para se manter em equilíbrio. Embora, para Keynes, o consumo seja, o “único fim da atividade econômica”¹⁸, ele representa uma parcela cada vez menor da renda gerada, sendo necessário um investimento cada vez maior, para absorver as poupanças. Contudo, nada garante que estas poupanças sejam realmente investidas, pois podem ser conservadas sob forma monetária. Sua inversão depende das expectativas de rendimento futuro. Se estas expectativas forem

¹⁸ Idem p. 94

favoráveis, os investimentos se realizarão, provocando um aumento do estoque de capital. Um capital mais abundante implica uma perspectiva de rendimento menor, porque o rendimento de capital está associado a sua escassez. Se o Estado não intervir, o caminho natural do sistema será: ou uma crise, que pela queda da produção e do emprego torne o capital menos abundante e com isso eleve sua rentabilidade, ou a abertura de uma nova fronteira, onde o capital seja escasso. A “socialização do investimento” só representa uma saída para o capital ao nível de sua dinâmica se implicar alguma forma de tornar o capital menos abundante. Do contrário, a intervenção do Estado será mero paliativo.

Keynes diz que “a única razão. . . pela qual um bem permite uma expectativa de render. . . serviços. . . deve-se ao fato de que é escasso”.¹⁹ Por isso, “a, longo prazo, o capital deve conservar-se suficientemente escasso para que a sua eficiência marginal seja pelo menos igual à taxa de juros”.²⁰ Em seguida Keynes se pergunta: “Que significaria isso para uma sociedade tão bem provida de capital, cuja eficiência marginal fosse zero e se tornasse negativa em consequência de um investimento suplementar. . . e que em situação de pleno emprego estivesse disposta a poupar”?²¹ Nessas circunstâncias — responde Keynes — os empresários terão prejuízo se continuarem a produzir utilizando toda a sua capacidade instalada. “Em consequência o estoque de capital e o volume de emprego terão de reduzir-se até que a comunidade se ache bastante pobre para que a poupança agregada seja nula. . . Para uma sociedade tal como a que acabamos de supor, a situação de equilíbrio em regime de “laissez-faire” será aquela em que o emprego seja bastante baixo e o nível de vida suficientemente miserável para levar as poupanças a zero. O mais provável é que haja um movimento cíclico em redor desta posição de equilíbrio”.²²

Deve-se ressaltar até aqui que, em regime de “laissez-faire”, isto é, se não houver uma intervenção do Estado, o movimento da acumulação se desenvolverá em ciclos de abundância e de escassez de capital. A redução do estoque de capital e do volume de emprego com um empobrecimento do nível de vida é o caminho lógico do sistema para restabelecer a rentabilidade do capital. Keynes, através da intervenção do Estado, pretende manter um nível elevado de acumulação, por ser este o único meio de evitar o desempre-

¹⁹ Idem p. 169

²⁰ Idem p. 171

²¹ Idem p. 172

²² Idem p. 172

go, pelo enorme custo social e pelo risco para a sobrevivência do sistema que o mesmo representa.

Em que sentido, então, a intervenção do Estado representa uma solução ao nível da acumulação de capital? Como pode o Estado tornar o capital mais escasso através de um aumento do investimento estatal? Qual a natureza da “socialização do investimento”?

Se o Estado não consegue fazer baixar a taxa de juros, para que a eficiência marginal do capital viabilize novos investimentos, se o Estado não consegue criar expectativas favoráveis à elevação da eficiência marginal, o único caminho que lhe resta para manter o emprego — a “socialização do investimento” — deve, de alguma forma, representar uma saída para a acumulação de capital, do contrário, a tendência seria a socialização completa do sistema. Contudo, parece não haver na obra de Keynes indícios suficientes que indiquem ter ele pensado a intervenção do Estado como uma solução ao nível da acumulação privada de capital. A intervenção estatal não se encontra logicamente articulada à dinâmica da acumulação. Keynes a introduz como mecanismo de manutenção do emprego. Neste sentido, os investimentos estatais, embora não representem diretamente uma solução ao nível da acumulação de capital, proporcionam a manutenção de um fluxo de renda e da produção corrente. Enquanto isso, poderia haver um rearranjo da economia, no sentido de se processar uma redução do estoque de capital e uma recuperação de sua eficiência.

Por outro lado, poder-se-ia entender que a intervenção estatal signifique uma saída para a acumulação, na medida em que os setores socializados possam representar novas frentes de expansão, onde o capital, por ser escasso, tenha uma eficiência mais elevada que em outros setores.

Finalmente, resta discutir se os investimentos estatais não poderiam representar uma forma direta de “dissipação” de capital e, neste sentido, constituir um meio de tornar o capital menos abundante e com uma eficiência marginal mais elevada.

Na realidade, se Keynes menciona inúmeras vezes em sua obra que, mesmo os gastos aparentemente “inúteis”, como abrir buracos e construir pirâmides, tinham o poder de criar riqueza e manter um elevado nível de emprego, o faz como uma saída possível, diante da oposição da “teoria clássica”, e das dificuldades políticas a qualquer intervenção estatal na economia. Admitindo que o desemprego é, em si mesmo, um custo social, os gastos “inúteis” podem enriquecer a comunidade pelo aumento que provocam na demanda efetiva. Keynes os defende sempre com último recurso, quando não é possível outra coisa: “. . . os gastos inúteis, provenientes de empréstimos, podem, apesar disso, enriquecer no fim de contas a comunidade. A constru-

ção de pirâmides, os terremotos e até as guerras podem contribuir para aumentar a riqueza, se a educação dos nossos estadistas nos princípios da economia clássica for um empecilho a uma solução melhor. (. . .) Se o Tesouro se dispusesse a encher garrafas usadas com papel moeda, enterrando-as (. . .) e deixasse à iniciativa privada, de acordo com os bem experimentados princípios do "laissez-faire", a tarefa de desenterrar novamente as notas, (. . .) o desemprego poderia desaparecer. (. . .). Claro está que seria mais ajuizado construir casas ou coisas semelhantes; mas se a tanto se opõem dificuldades políticas e práticas, o recurso citado não deixa de ser preferível a nada. (. . .) Cavar buracos à custa da poupança não só aumenta o emprego, como também a renda nacional em bens e serviços úteis. Contudo não é razoável que uma comunidade sensata concorde em depender de paliativos tão fortuitos e freqüentemente tão extravagantes, quando já sabemos de que influências depende a demanda efetiva. (. . .) O antigo Egito tinha a dupla vantagem que, sem dúvida, explica a sua fabulosa riqueza, de possuir duas espécies de atividades: a construção de pirâmides e a extração de metais preciosos. . . ; (. . .) A Idade Média edificou catedrais e entoou cânticos".²³

Gastos "inúteis", como abrir buracos, construir pirâmides, têm o poder de aumentar a renda nacional e o emprego. Keynes, na verdade não os defende. Chama-os de "paliativos fortuitos e extravagantes", "não deixam de ser preferíveis a nada", "na falta de uma solução melhor", "não é razoável que uma comunidade sensata dependa deles", "mais ajuizado seria construir casas." Esse tipo de gasto exprime, antes de tudo a oposição de forças sociais e políticas a qualquer intervenção do Estado, e a todo tipo de mudanças que esta intervenção poderia significar. No entanto, Keynes, de certo modo, previa que estas dificuldades estariam sempre presentes. Em 1940, quatro anos após ter publicado a Teoria Geral e já no final de sua vida, chegava a conclusão de que somente em período de guerra conseguiria o Estado efetuar gastos num volume suficiente para levar a economia a operar em pleno emprego: "Parece que é politicamente impossível para uma democracia capitalista organizar o dispêndio na escala necessária para fazer a grande experiência que provaria minha tese, exceto em condições de guerra. Se os Estados Unidos tomassem a sério o aspecto material e econômico da defesa da civilização e se insensibilizassem com uma grande dissipação de recursos na preparação das armas, aprenderiam a conhecer sua força e o aprenderiam de uma forma como nunca poderão aprender em outra ocasião; aprenderão uma lição que logo poderia servir para reconstruir um mundo que compreenderá os principais princípios que governam a produção da riqueza. As prepa-

²³ Idem p. 110-112 e 173

rações de guerra, longe de requererem um sacrifício, serão um estímulo que nem a vitória, nem a derrota do New Deal pode oferecer para um maior consumo individual e um melhor nível de vida".²⁴

Há dois pontos a acentuar: primeiro, o Estado não dispõe do poder suficiente para realizar o volume de gastos necessários à manutenção do pleno emprego, a não ser em tempo de guerra. Isto significa que há limites para a intervenção do Estado no interior do próprio Sistema. Esses limites poderiam vir tanto da disponibilidade de recursos para o Estado gastar, quanto da barreira imposta pelo próprio capital a uma política de pleno emprego, pelo fortalecimento político dos trabalhadores que essa política acarreta. Num período de guerra haveria um fortalecimento do Estado e em afrouxamento desses limites por parte do sistema econômico. Em segundo lugar, os gastos estatais em armamentos podem tanto ser interpretados como forma de dissipação de capital ("Se os Estados Unidos se insensibilizarem com uma grande dissipação de recursos na preparação das armas"), como a abertura de uma nova frente de expansão para o mesmo. Este último sentido seria mais coerente com a significação da intervenção estatal em países de reduzida acumulação de capital, nos quais certamente que o Estado não teria o papel de dissipar capital, mas antes de incrementar sua acumulação.

Em resumo, se a "Socialização do investimento" preconizada por Keynes, em muitas circunstâncias toma a forma de "gastos inúteis" ou "dissipação" de capital, isto não decorre logicamente da teoria de Keynes, pois o que este defendeu foi a necessidade do gasto estatal para elevar o nível de emprego, mas exprime o caráter de dependência do Estado em relação a acumulação de capital, pois não possui a força necessária para gastar nem no montante necessário, nem da maneira que desejar.

3.2. O Caráter do Estado Keynesiano

A defesa que Keynes faz da intervenção do Estado na economia significa o fim da política do "laissez-faire", mas não do individualismo como filosofia política e econômica. Em seu artigo "o Fim do Laissez-faire", Keynes nega a validade de todos os princípios que fundamentam aquela doutrina: "Não é verdade que os indivíduos possuem uma "liberdade natural" prescritiva em suas tendências econômicas. Não existe um contrato que confira direitos perpétuos aos que os têm ou aos que os adquirem. O mundo

²⁴ New Republic, jul. 1940. in CAMPOS, L. A Crise da Ideologia Keynesiana. S. Paulo. Brasiliense. 1978. p. 104-105

não é governado do alto de forma que o interesse particular e o social sempre coincidam. Não é administrado aqui embaixo para que na prática eles coincidam. Não constitui uma dedução correta dos princípios da economia que o auto-interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público. Nem é verdade que o auto-interesse seja geralmente esclarecido; mais freqüentemente, os indivíduos que agem separadamente na promoção de seus próprios objetivos são excessivamente ignorantes ou fracos até para atingí-los. A experiência não mostra que os indivíduos, quando integram um grupo social, são sempre menos esclarecidos do que quando agem separadamente."²⁵ O princípio fundamental do "laissez-faire", aqui negado por Keynes, afirmava que a busca do interesse individual implicava natural e necessariamente no maior proveito social. Por isso, não deveriam os indivíduos sofrer espécie alguma de restrição governamental.

Como a ação individual não possui esta capacidade de prover o interesse social, Keynes propõe a ação estatal, não como negação da iniciativa individual, mas como condição mesma de sua sobrevivência. Estado e livre iniciativa não se opõem, mas se complementam. A livre iniciativa individual é cega em relação ao interesse social, mas se for inteligentemente dirigida e controlada pelo Estado, ela ainda é o meio mais eficiente de se atingir o progresso econômico e social.

"Nesta hora, talvez a principal tarefa dos economistas seja novamente a de distinguir a Agenda do Governo da Não Agenda".¹²⁰ Para Keynes a intervenção do Estado não está ligada a um problema filosófico em relação à propriedade dos meios de produção. O critério da atribuição da "Agenda" ao Estado, ou seja o critério que define o que compete ao Estado fazer é técnico e não filosófico. Keynes afirma ser possível separar "os serviços que são *tecnicamente sociais* dos que são *tecnicamente individuais*".²⁶ Assim, cabe ao Estado assumir aquelas "funções que estão fora do âmbito individual" "aquelas decisões que ninguém adota se o Estado não o faz". "aquelas coisas que atualmente deixam de ser feitas". Cabe ao Estado tomar certas decisões de controle da moeda, do crédito, do nível do investimento, com o objetivo de eliminar os grandes males econômicos de seu tempo (desigualdades de riqueza, desemprego, decepção de expectativa dos empresários, redução da eficiência e da produção), frutos do risco e da incerteza, da ignorância e da especulação financeira. Esses "possíveis aperfeiçoamentos na técnica do capitalismo moderno" por meio da ação estatal não implicam para Keynes algo incompatível com o que diz ser a "característica essencial do capita-

²⁵ KEYNES, J.M. O Fim do "Laissez-Faire". in SZMRECSÁNYI, T. (org.) op. cit. p. 120

²⁶ Idem p. 123

lismo ou seja, a dependência de uma intensa atração dos instintos de ganho e de amor ao dinheiro dos indivíduos como principal força motivadora dos mecanismos econômicos".²⁷

Para Keynes, a intervenção do Estado representa apenas uma forma para reforçar e preservar o capitalismo e de modo algum podem vir a ser o primeiro passo de afastamento do capitalismo. É preciso distinguir o capitalismo como técnica eficiente ou ineficiente, do capitalismo como algo desejável ou censurável. "De minha parte, acho que sabidamente administrado, o capitalismo provavelmente pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos do que qualquer sistema alternativo conhecido, mas, que, em si, ele é de muitas maneiras sujeito a inúmeras objeções. Nosso problema é de criar uma organização social tão eficiente quanto possível, sem ofender nossas noções de um modo satisfatório de vida."²⁸

Keynes defende o capitalismo como técnica de produção eficiente. Para que seja eficiente, no entanto, o capitalismo precisa ser dirigido com inteligência. Keynes acredita que, na medida em que o capitalismo dirigido for eficiente, produzirá um grande bem-estar e, através deste bem-estar, conseguirá eliminar o que tem de objetável: a desigualdade e o desemprego. O importante para Keynes é que o controle estatal não interfira com a iniciativa individual, com sua atração dos instintos do lucro, pois são estes que constituem, segundo ele, a força motriz da atividade econômica. É necessário procurar "ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada".²⁹

Para Keynes, portanto, não há uma contradição irreconciliável entre a livre iniciativa e o controle estatal. O Estado, antes de ser um empecílio à livre iniciativa, é a própria garantia de sua sobrevivência. O capitalismo do "laissez-faire", entregue a si mesmo, não sobreviveria:

"Por isso, enquanto a ampliação das funções do governo, que supõe a tarefa de ajustar a propensão a consumir com o incentivo para investir, poderia parecer a um publicista do século XIX ou a um financista americano contemporâneo uma terrível transgressão do individualismo, eu a defendo, ao contrário, como um único meio exequível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem sucedido exercício da iniciativa individual".³⁰

²⁷ Idem p. 124

²⁸ Idem p. 125-126

²⁹ Idem p. 288

³⁰ Idem p. 299

São sobretudo caras a Keynes as “vantagens tradicionais do individualismo”. Essas vantagens estão ligadas à eficiência, à descentralização, ao jogo do interesse pessoal, à variedade da vida. A esperança de Keynes reside na possibilidade de reformar o capitalismo para poder preservá-lo. “Porém, acima de tudo, o individualismo, se puder ser purgado de seus defeitos e abusos, é a melhor salvaguarda da liberdade pessoal no sentido de que amplia mais do que qualquer outro sistema o campo para o exercício das escolhas pessoais. (...) Os regimes autoritários contemporâneos parecem resolver o problema do desemprego à custa da eficiência e da liberdade. É certo que o mundo não tolerará por muito mais tempo o desemprego que, à parte curtos intervalos de excitação, é uma consequência — e na minha opinião, uma consequência — e na minha opinião, uma consequência inevitável — do capitalismo individualista do nosso tempo. Mas pode ser possível curar o mal por meio de uma análise correta do problema, preservando ao mesmo tempo a eficiência e a liberdade”.³¹

³¹ Idem p. 290